

ISSN 1022-4057

Português

English

Español



ECONOMIC ANALYSIS OF LAW REVIEW

abde
Associação Brasileira
de Direito e Economia

 Universidade
Católica de Brasília


EDITORA
universa

www.ealr.com.br

Economic Analysis of Law Review

O CADE e o Poder de Compra no Setor Agropecuário

The CADE and Purchasing Power in the Agricultural Sector

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo¹

FGV-Rio

Superintendente-Geral do CADE

Kenys Menezes Machado²

*Coordenador-Geral de Análise Antitruste do
CADE*

RESUMO

A análise de casos envolvendo poder de compra no CADE ainda é recente, motivo pelo qual o órgão não possui uma jurisprudência consolidada sobre o tema. O julgamento, em 2011, dos casos envolvendo as empresas Sadia-Perdigão e Fischer-Citrovita, permitiram que o tema fosse discutido com maior aprofundamento. Na primeira operação, o poder de compra envolvia o setor de animais vivos para abate, enquanto no segundo, o de aquisição de laranja in natura. No Sadia-Perdigão, apesar das elevadas concentrações, concluiu-se que não havia nexo de causalidade entre a operação e o risco de abuso de poder de compra por parte das empresas. No Fischer-Citrovita, apesar na concentração inferior ao observado no caso Sadia-Perdigão, foram impostas restrições às empresas. O histórico do mercado, as relações contratuais entre as empresas e os produtores e as perspectivas de mercado foram elementos importantes no desfecho dos votos. Possivelmente, esses elementos serão utilizados em casos futuros envolvendo o poder de compra no setor de agronegócio no Brasil.

Palavras-chave: Poder de Compra; CADE, Agronegócio.
JEL: L41; K21; Q11

ABSTRACT

The analysis of cases involving buyer power in CADE is still recent, for which reason the agency has not established case law on the subject. In 2011, the judgment of cases Sadia-Perdigão and Fischer-Citrovita allowed the issue to be discussed in greater depth. In the first transaction, the buyer power involved the market of live animals for slaughter, while in the second the acquisition of fresh orange for juice production. In Sadia-Perdigão case, despite high concentrations, it was concluded that there was no nexus between the transaction and the risk of abuse of buyer power by the firms. Despite the concentration lower than that observed in the Sadia-Perdigão case, remedies were imposed in the Fischer-Citrovita case. The history of the market, the contractual relationships between companies and producers and the market perspectives were important factors for the outcome of the decision. Possibly, the structure of analysis developed in those cases will be used as references in future disputes involving buyer power of the agribusiness sector in Brazil.

Keywords: Buyer Power, CADE, Agribusiness.
R: 29/9/12 **A:** 24/7/13 **P:** 1/6/14

¹ E-mail: carlos.ragazzo@fgv.br

² E-mail: kenysm@gmail.com

1. Introdução

Nos últimos anos, a análise do CADE envolvendo poder de compra em atos de concentração vem aumentando gradativamente em diversos setores da economia. Isso ocorre porque a concentração em diferentes mercados vem propiciando a formação de grandes empresas que, devido às suas dimensões, são responsáveis por parte importante das compras em seu segmento. Embora as análises, em sua maioria, tenham concluído pela improbabilidade de danos aos fornecedores e aos consumidores, algumas discussões revelam o amadurecimento do órgão em relação a esse tema.

O fato de um ato de concentração não proporcionar problemas concorrenciais na oferta de produtos ou serviços não significa que não possa apresentar prejuízos ao mercado (sem excluir a possibilidade mais grave de existirem problemas na oferta e compra). Elevadas concentrações na compra podem provocar alguns efeitos adversos no médio e longo prazo, como a saída de fornecedores ou a redução das margens dos rivais, dentre outros.

Dois casos julgados em 2011 ajudaram no aperfeiçoamento da análise do CADE quanto ao poder de compra. O primeiro, considerado um dos maiores casos da história do CADE, envolveu as empresas Sadia S/A e Perdigão S/A. A operação englobava uma série de mercados relevantes tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda (compra de insumos). Embora a parte mais complexa da operação tenha sido a avaliação dos efeitos sobre o mercado de produtos processados (como presunto e salsicha), também foi realizada detalhada análise dos efeitos da operação sobre a compra de animais vivos para abate, mais especificamente suínos, frangos e perus.

A segunda operação que necessitou de análise pormenorizada sobre o poder de compra envolveu as empresas Fischer S/A Comércio, Indústria e Agricultura e Citrovita Agro Industrial Ltda., que materializaram após a sua união a maior empresa de suco de laranja concentrado do mundo. Essas empresas já detinham parte importante da compra de laranja da região onde atuavam e, com a operação, passaram a deter cerca de 2/5 daquele mercado. As empresas celebraram com o CADE um acordo (Termo de Compromisso de Desempenho – TCD), endereçando justamente os efeitos da operação decorrentes da possibilidade de exercício do poder de compra.

Embora as duas operações envolvam o setor de agronegócio – laranja e carne *in natura* – as conclusões alcançadas divergiram significativamente. Além de reforçar o argumento de que o poder de compra, em todos os seus aspectos, deve ser avaliado caso a caso, lições podem ser tiradas das duas operações. O objetivo do presente artigo é exatamente comparar os dois casos e extrair as lições aprendidas em cada um deles que servirão de base para futuros casos que venham a ser submetidos ao CADE.

2. Defesa da Concorrência e Poder de Compra

A defesa da concorrência não é um fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar um objetivo maior: a melhoria do bem estar da população (consubstanciando uma legislação protetiva dos consumidores contra transferências de renda decorrentes do abuso do poder econômico). Para que isso ocorra, há um pressuposto de que é necessária a competição entre os agentes econômicos de forma que esses atuem com mais eficiência. Assim, caberia aos órgãos de defesa da concorrência zelar pela competição entre os agentes por meio da análise das operações que possam aumentar a concentração dos mercados ou por meio da investigação de condutas anticompetitivas.

As operações entre as empresas (fusões, aquisições, *joint ventures*, entre outras) normalmente são analisadas tendo como foco a possibilidade de danos ao consumidor por meio da oferta de bens e serviços fornecidos pelas empresas. Isso ocorre porque há uma relação mais direta e visível entre o bem ou serviço fornecido e a possibilidade, via redução da competição, de aumento de preços e/ou perda de qualidade e de incentivo à inovação. Contudo, esses efeitos podem ocorrer, também, devido à redução da competição no mercado de compra de produtos ou serviços. Embora menos intuitivos, esses impactos podem trazer prejuízos ao bem estar de diversas formas.

Os efeitos do exercício abusivo do poder de compra foram discutidos pela OCDE em seu *Policy Roundtable* sobre poder de compra (OCDE, 2008), que listou alguns dos principais impactos sobre o bem estar decorrentes daquela estratégia³. Entre os impactos discutidos destacam-se os seguintes (que dependerão, claro, do caso concreto):

- (i) *Waterbed effect*: esse efeito ocorre quando os fornecedores compensam a perda de lucratividade decorrente do exercício do poder de compra de uma grande empresa compradora via aumento do preço do insumo para as concorrentes daquela empresa. Os concorrentes têm duas opções: absorver o aumento do custo, com redução de suas margens, ou repasse do custo ao consumidor, com risco de perda de participação de mercado. Ambas são prejudiciais à empresa e podem levar à sua saída do mercado, levando à redução da concorrência⁴.
- (ii) Desincentivo à geração de eficiências dinâmicas: de acordo com o relatório da OCDE, o exercício do poder de compra pode reduzir os incentivos à inovação das empresas sobre as quais o poder é exercido, pois, ao afetar sua lucratividade e capacidade de realização de investimentos, as empresas não teriam mais incentivos em inovar. Essa hipótese seria mais prejudicial em setores caracterizados pela inovação.
- (iii) Saída dos fornecedores: o impacto no bem estar pode se dar também a partir da saída de fornecedores do mercado no longo prazo. Mal remuneradas, essas empresas não teriam mais incentivo ou condição financeira de permanecer no mercado. Isso resultaria em queda de oferta do insumo, com significativo impacto sobre os consumidores – aumento de preços e redução da variedade de produtos, entre outros.
- (iv) Ausência de repasse dos ganhos de margem ao consumidor: a redução dos preços de compra do insumo pode não trazer benefícios ao consumidor em termos de redução de preços. Essa quarta possibilidade pode ocorrer caso o comprador absorva a redução do preço por meio de aumento da sua margem, o que é mais provável em mercados concentrados no *downstream*. Assim, o exercício do poder de compra poderia trazer prejuízos no médio e longo prazo para a cadeia produtiva sem nenhum benefício ao consumidor, mesmo no curto prazo.

³ A OCDE também tratou do poder de compra na agricultura no Policy Roundtable “Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Selling” (OCDE, 2002), que também é empregado na presente seção.

⁴ Contudo, a OCDE afirma que esta hipótese pode não ocorrer, podendo haver redução de preços também para os rivais no *downstream* (OCDE, 2008).

A possibilidade de ocorrência desses efeitos sobre os fornecedores e sobre os consumidores depende de uma série de fatores relacionados com a estrutura de cada mercado sob o qual se dá a dinâmica competitiva entre os agentes, o que envolve particularmente: (i) a quantidade de fornecedores e compradores; (ii) o grau de dependência entre estes; (iii) a elasticidade da demanda e da oferta; (iv) a existência de produtos substitutos; (v) o grau de verticalização da indústria, entre outros⁵.

Vários casos julgados na Europa⁶ e nos Estados Unidos⁷ em alguns setores, principalmente no varejo, têm permitido o avanço da jurisprudência sobre esses impactos e como lidar com eles⁸. No Brasil, contudo, a jurisprudência sobre poder de compra ainda é incipiente, pois são poucas as operações nas quais houve um maior aprofundamento analítico sobre esse problema. Com isso, é difícil definir uma linha de atuação do CADE a partir dos votos proferidos até recentemente (ou mesmo uma previsão sobre as indagações futuras sobre o tema). Apesar disso, alguns casos considerados importantes na análise do Conselho sobre poder de compra serão discutidos a seguir, de forma a tentar trilhar um caminho metodológico para a análise⁹.

3. Jurisprudência

Mesmo nas operações nas quais se esboçou alguma preocupação em relação ao poder de compra, a análise empreendida não foi aprofundada¹⁰. Entre os principais motivos que levaram a essa constatação estão os seguintes: (i) foco primordial na análise pela oferta em detrimento da avaliação sobre a demanda (compra); (ii) participação na compra considerada insuficiente para causar danos ao mercado¹¹; (iii) desnecessidade de avaliação dos efeitos do poder de compra quando comprovado o cartel¹²; (iv) ocorrência de acordo para arquivamento¹³, entre outros.

⁵ O poder de compra também pode trazer benefícios ao mercado. Isso ocorre quando a redução no preço de compra dos insumos é repassada ao consumidor final, sem prejuízo ao equilíbrio econômico financeiro dos fornecedores. Contudo, como salientado no texto, isso depende de uma série de fatores relacionados com a estrutura de cada mercado.

⁶ Kesko/Tuko, Case No IV/M. 784, 1996; Rewe/Meinl, Case M.1221, 1999; Carrefour/Promodes, Case IV/M.1684, 2000; entre outros

⁷ Toys 'R' Us, FTC n. 9278, 1998, entre outros.

⁸ DOBSON, 1998; DOBSON, 2005; NOLL, 2005; GORDILHO JÚNIOR, 2012.

⁹ OCDE, 2008, pp. 267-278.

¹⁰ A pesquisa dos casos envolvendo poder de compra foi realizada por meio da busca processual no site do CADE (www.cade.gov.br) e da citação dos principais casos de poder de compra no Brasil por outras fontes, como GORDILHO (2012) e OCDE (2008).

¹¹ Como no Ato de Concentração n. 08012.00001/2001-16 de interesse das empresas General Motors Corporation, Ford Motor Company, Renault S/A, Nissan Motor Co., Oracle do Brasil Sistemas Ltda., DaimlerChrysler AG., e Commerce One Inc.

¹² No Processo Administrativo nº 08012.002493/2005-16 (BRASIL, 2006b), a Confederação Nacional da Agricultura e outras entidades acusam diversos frigoríficos de condutas anticompetitivas no mercado de compra e abate de carne bovina. Não foi realizada análise sobre os efeitos do exercício de poder de compra, pois, segundo o relator, a conduta concertada por agentes com posição dominante de forma a adotar práticas anticoncorrenciais – acordar preço de compra, por exemplo – é suficiente para a condenação. Assim, as provas das condutas foram consideradas e as empresas, condenadas

¹³ O Processo Administrativo nº 0800.012720/94-74 (BRASIL, 1995) versava sobre denúncia de cartel de compra no mercado de laranja *in natura*. A relatora admite a existência de um oligopsonio e da possibilidade de graves danos aos produtores de laranja. Contudo, não é realizado no voto análise sobre poder de compra, pois as representadas assinam um Termo de Cessação de Conduta, no qual não foi necessária a confissão da culpa.

O voto no qual o assunto poder de compra foi mais discutido e em que se procurou elaborar uma metodologia necessária para a investigação foi a operação envolvendo o GBarbosa e o Grupo Royal Ahold. Essa operação, julgada em dezembro de 2003, se refere à compra da rede de supermercados GBarbosa pelo Grupo Royal Ahold¹⁴, que detinha a rede de supermercados Bompreço, empresa com forte atuação nos mercados relevantes onde atuava o GBarbosa (alguns municípios do Estado da Bahia e Sergipe, incluindo as capitais). O relator destacou a necessidade de análise do poder de compra em mercados concentrados e de possíveis danos ao consumidor derivados dessa conduta.

Quatro elementos foram suficientes para o relator inferir riscos do exercício do poder de compra decorrentes da operação: (i) grande participação das empresas no mercado relevante local (cerca de 70%); (ii) existência de expressivo número de fornecedores de pequeno porte (por exemplo, de alimentos) com baixo poder de barganha junto às Requerentes; (iii) inexistência de evidência de possibilidade de outros canais de venda serem suficientes para atender a um desvio de oferta dos fornecedores a um possível abuso de poder de compra¹⁵ e (iv) indício de práticas comerciais que demonstravam o poder de compra do Bompreço sobre seus fornecedores¹⁶.

As práticas comerciais relatadas nos autos revelavam que a empresa era capaz de exercer certo poder de compra junto aos fornecedores e, mais ainda, deveriam ser investigadas quanto à possibilidade de serem considerados ilícitos concorrenciais. Por isso, foi determinada a abertura de investigação dessas práticas pela Secretaria de Direito Econômico¹⁷. Já a análise do poder de compra propriamente dita no voto não foi aprofundada devido, segundo o relator, à indisponibilidade de dados nos autos. O resultado não foi prejudicado, pois a operação apresentou problemas na oferta ao consumidor, motivo pelo qual foram adotadas fortes restrições à operação. O relator concluiu pela necessidade de venda de ativos em três municípios (Salvador/BA, Feira de Santana/BA e Aracaju/SE) que apresentavam maiores problemas na oferta, permitindo também a redução do poder de compra da empresa nessas localidades.

Embora não tenha aprofundado a análise, o voto já destaca a preocupação do órgão de defesa da concorrência com a concentração no segmento de varejo. Como destaca Gordilho¹⁸, as operações envolvendo o varejo têm sido investigadas nas principais jurisdições quanto aos seus efeitos sobre a compra. O caso mais recente nesse setor, no qual foi analisado o poder de compra, envolveu a criação da Máquina de Vendas, empresa formada pela fusão da Ricardo Eletro com a Insinuante. Apesar do porte da empresa, concluiu-se que a participação de mercado das empresas na aquisição de produtos junto aos principais fornecedores não era grande o suficiente para causar preocupações concorrenciais¹⁹. Contudo, a tendência de concentração no setor revela que a questão referente ao

¹⁴ Ato de concentração 08012.006976/2001-58 de interesse da BR Participações e Empreendimentos, G. Barbosa e Cia. Ltda., Serigy Participações e Empreendimentos Ltda. Julgado em 17 de dezembro de 2003. (BRASIL, 2003).

¹⁵ A possibilidade de danos ao fornecedor decorrente do exercício de poder de compra é reduzida, caso haja outros mercados para os quais o fornecedor pode desviar suas vendas. No ato de concentração, observou-se que esses outros mercados (por exemplo, pequenos varejistas) não seriam suficientes.

¹⁶ As práticas foram consideradas confidenciais pelo Relator.

¹⁷ Sob a vigência Lei 8.884/94, faziam parte do Sistema Brasileiro de Defesa Econômica (SBDC) a Secretaria de Direito Econômico (SDE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e o CADE. A SDE foi extinta a partir da vigência da Lei 12.529/11.

¹⁸ GORDILHO, 2012.

¹⁹ A participação era inferior a 10%. Essa foi uma das justificativas para a fusão: necessidade de aumento do poder de barganha junto aos fornecedores de forma a ter mais condições de enfrentar a concorrência das Casas Bahia (BRASIL, 2102).

poder de compra deverá ser mais bem avaliada nas próximas operações envolvendo as grandes redes varejistas²⁰²¹.

Diferentemente dos casos pretéritos, os votos dos atos de concentração envolvendo a Sadia-Perdigão e a Fischer-Citrovita buscaram elaborar uma metodologia que pudesse servir de arcabouço de análise para o problema decorrente do poder de compra em cada uma das operações. Esse procedimento permitiu tornar mais claro e racional o entendimento dos problemas suscitados pelas operações e, dessa forma, na definição das ações mais adequadas para cada contexto. Embora a metodologia tenha sido similar, os resultados, como destacado a seguir, foram diversos.

4. Sadia-Perdigão

4.1.A Operação

Em maio de 2009, foi celebrado o acordo de associação que daria início à aquisição da Sadia S.A. pela sua principal rival, a Perdigão S.A., dando origem à BRF Brasil Foods S.A., o que, logo de início, levantou preocupações de ordem concorrencial²². A operação gerou sobreposição horizontal em dezenas de mercados. Na maioria desses mercados havia necessidade de maior aprofundamento analítico, pois os *market shares* superavam os 20%, valor definido pela lei de defesa da concorrência como indicativo de posição dominante pelo agente econômico. Como em vários mercados o percentual de participação conjunto das Requerentes era superior a 50% e o HHI após a operação superior a 2500 pontos (como, por exemplo, nos mercados de lasanhas e pratos prontos, pizzas congeladas, hambúrgueres, presunto, mortadela, margarina, entre outros) os riscos de poder de mercado eram significativos²³.

Essas preocupações foram confirmadas ao longo da instrução, resultando no voto relator de reprovação da operação. Depois de pedido de vista e retomada das negociações, a operação foi aprovada condicionada à celebração de um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD) que contemplava a alienação de uma série de ativos tangíveis e intangíveis da empresa. Entre esses ativos estava a cessão de contratos com produtores integrados de aves e suínos²⁴. Vale salientar, contudo, que essa obrigação não decorreu da existência de problemas concorrenciais no poder de compra da

²⁰ A operação envolvendo a Companhia Brasileira de Distribuição, as Casas Bahia e o Ponto Frio não foi julgada até a conclusão do presente artigo.

²¹ Houve outros importantes casos, mas envolvendo o argumento de poder compensatório, como no AC nº 08012.006008/2005-75, de interesse das empresas Diagnósticos da América S/A e Laboratório Frischmann Aisengart S/A, julgado em 2006 e o Ato de Concentração n. 08012.010968/2008-82, envolvendo as empresas Diagnósticos da América S.A. e Maxidiagnósticos Participações Ltda. julgado em 3 novembro 2010.

²² BRASIL, 2011a. As informações citadas ao longo dessa seção têm como base o voto do relator no ato de concentração envolvendo as empresa Sadia-Perdigão.

²³ O Herfindahl-Hirschman Index (HHI) é um índice de concentração extensamente empregado na análise antitruste. Ele é calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercado de todas as empresas de um dado mercado. O HHI varia de 0 (zero), quando o mercado é totalmente fragmentado, até 10.000, valor no qual uma única empresa detém 100% do mercado. Os dois principais critérios para a análise do HHI são os empregados pelos EUA e pela União Européia. De acordo com o critério norte-americano, HHI de 2500 pontos e variação acima de 100 pontos demandam investigação, o mesmo ocorrendo com HHI entre 1500 e 2500, com variação acima de 100 pontos (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND THE FEDERAL TRADE COMMISSION (DoJ and FTC). *Horizontal Merger Guidelines*. Issued in August 19, 2010. Disponível em: < <http://www.ftc.gov/os/2010/08/100819hmg.pdf>>).

²⁴ BRASIL, 2011b.

empresa junto aos produtores de aves e suínos, mas da necessidade de garantia de suprimento de fábricas e abatedouros a serem alienados pela empresa²⁵.

O Conselheiro responsável pelo voto vista, que foi o vencedor, concordou com todos os argumentos levantados ao longo do voto relator, argumentos esses que foram considerados para a negociação do acordo. Entre os pontos analisados no voto está a avaliação efetuada em relação aos efeitos da operação sobre a compra de animais vivos para abate. É esse ponto que será analisado a seguir.

4.2.A Análise do Poder de Compra na Aquisição de Animais Vivos para Abate

Sadia e Perdigão são grandes empresas demandantes de animais para abate e utilização na fabricação de seus processados, como presunto e empanado, entre outros. Para mensurar o poder de compra das empresas, primeiro foi definido o mercado produto e geográfico, passo primário para a análise de qualquer ato de concentração. A partir das respostas das requerentes, concorrentes, clientes e associações de produtores, definiu-se cada espécie de animal como um mercado relevante produto diferente. A maioria das respostas convergiu quanto à baixa substituíbilidade da demanda e da oferta para o tipo de carne. Assim, como as duas empresas adquiriam gado, suínos, frangos e de perus para abate, cada uma dessas carnes se constituiu em um mercado produto distinto.

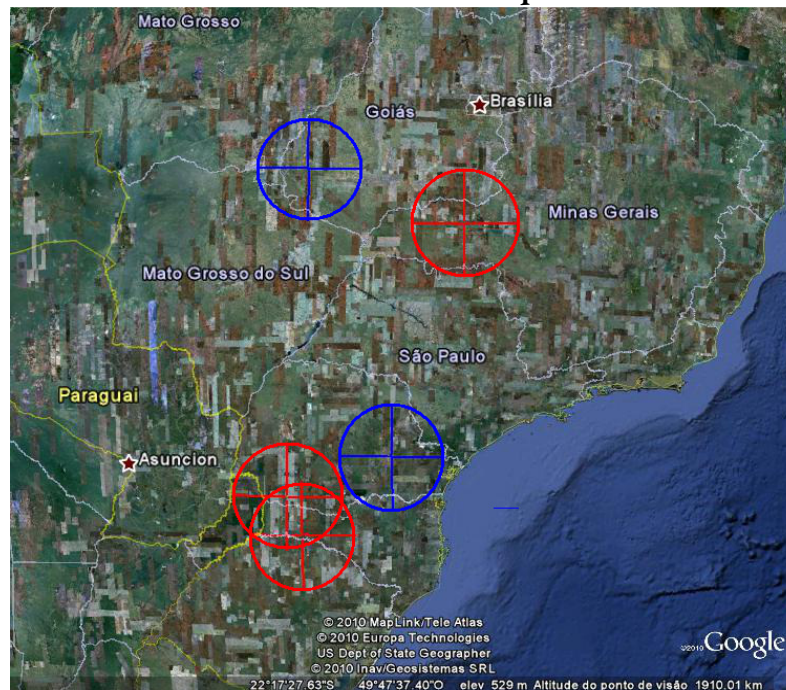
As respostas supracitadas também permitiram definir o mercado geográfico para cada um dos tipos de animais. Foi definido um raio a partir da unidade de abate de cada animal. Esse raio foi de 150 km para frangos e perus e 350 km para suínos²⁶. Não foi necessário traçar o raio para bovinos, pois havia evidências de que a participação da Sadia e da Perdigão na compra era reduzida (bem inferior a 20%), independentemente de o mercado geográfico ser estadual ou um raio inferior ao tamanho do Estado.

Definido o tamanho dos raios, foram mapeadas as localidades nas quais havia sobreposição horizontal e, a partir daí, calculou-se a participação de mercado com base em dados estaduais devido à indisponibilidade de dados menos desagregados (menor que os estados). Os raios permitiram concluir que não havia sobreposição entre as unidades abatedoras de perus, mas havia concentração horizontal no mercado de frangos nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás. Nos mercados de suínos, a sobreposição ocorria nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. As figuras a seguir apresentam os raios e as sobreposições encontradas.

²⁵ A alienação incluiu marcas, fábricas e cessão de contratos com produtores, de forma a dar condições, para a empresa compradora, de atuar no mercado sem riscos de falta de suprimento de insumos.

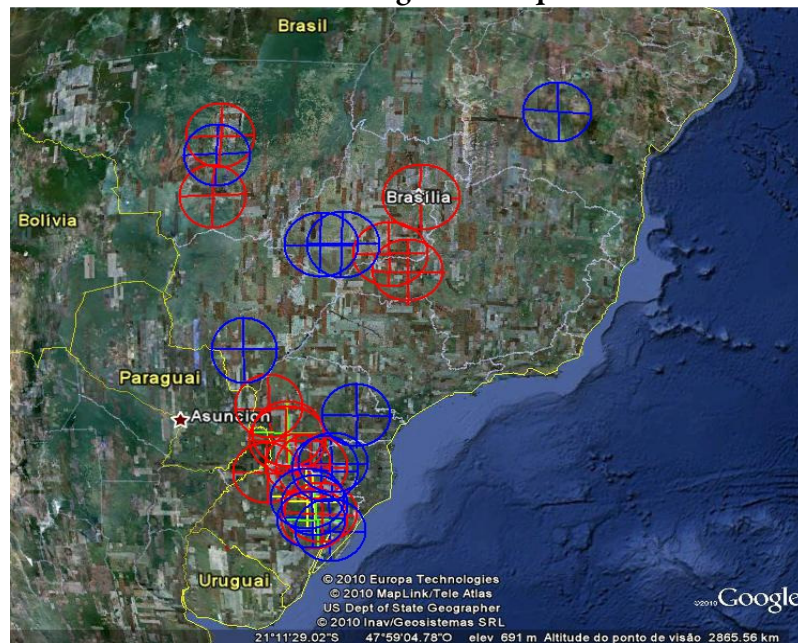
²⁶ Calculado a partir das respostas dos ofícios e das justificativas apresentadas.

Mapa 1 – Mercados Relevantes Geográficos de Aquisição de Perus para Abate
Unidades de Abate de Perus das Requerentes – 150 Km



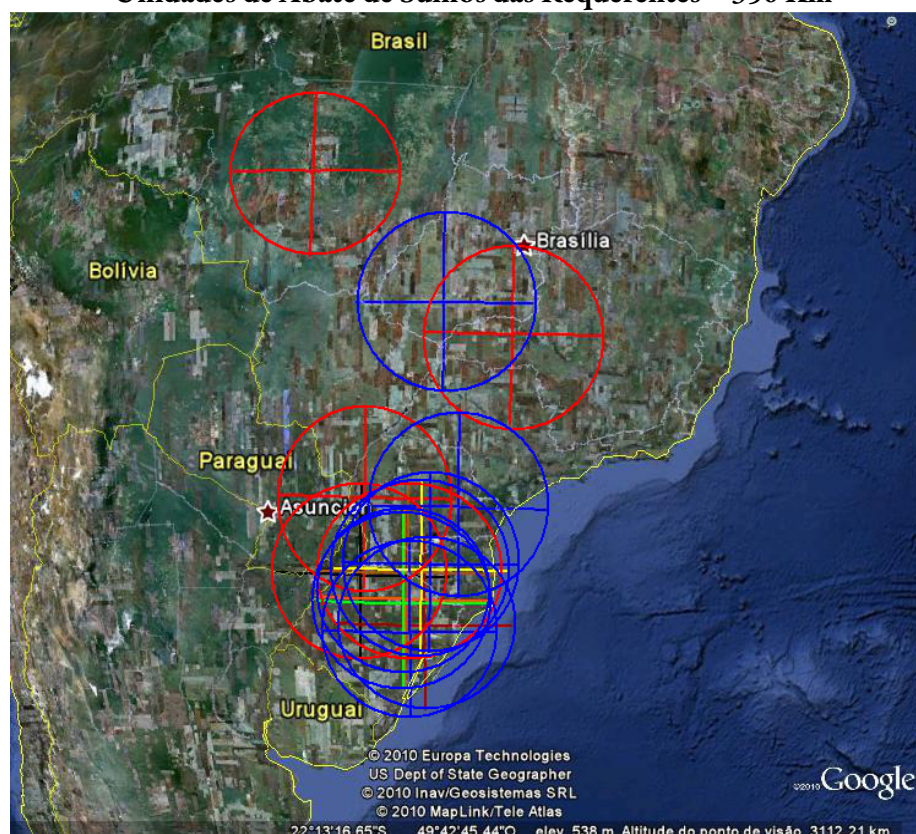
Fonte: BRASIL, 2011a. Círculos vermelhos se referem a raios a partir das unidades da Sadia, enquanto os círculos em azul se referem a unidades produtivas da Perdigão.

Mapa 2 – Mercados Relevantes Geográficos de Aquisição de Frangos para Abate
Unidades de Abate de Frangos das Requerentes – 150 Km



Fonte: BRASIL, 2011a. Círculos vermelhos se referem a raios a partir das unidades da Sadia, enquanto os círculos em azul se referem a unidades produtivas da Perdigão.

Mapa 3 – Mercados Relevantes Geográficos de Aquisição de Suínos para Abate
Unidades de Abate de Suínos das Requerentes – 350 Km



Fonte: BRASIL, 2011a. Círculos vermelhos se referem a raios a partir das unidades da Sadia, enquanto os círculos em azul se referem a unidades produtivas da Perdigão.

As participações de mercado para a compra de suínos e frangos encontram-se nas tabelas 1 e 2 abaixo²⁷. Como se observa, os dados demandavam prosseguimento da análise, avaliando-se efetivamente a probabilidade de exercício de poder de mercado²⁸, pois superavam 20% em todos os mercados, chegando a mais de 50% na compra de frangos no Mato Grosso e em Goiás.

Tabela 1 – Participações da Sadia e da Perdigão no Mercado de Compra de Suínos para Abate* - 2009

Empresa	RS	SC	PR
Perdigão	10%-20%	10%-20%	10%-20%
Sadia	0%-10%	10%-20%	30%-40%
Outros	70%-80%	70%-80%	50%-60%
Total Requerentes	20%-30%	20%-30%	40%-50%

Fonte: BRASIL, 2011a. * Percentual de cabeças abatidas.

²⁷ Os dados estão em faixas de 10% porque foram considerados confidenciais pelo Relator, o que é mantido no presente artigo.

²⁸ Ou seja, era necessário avançar para a avaliação das condições de entrada (probabilidade, tempestividade e suficiência da entrada de novas empresas no mercado) e rivalidade (capacidade dos agentes rivais em concorrer de forma efetiva com a requerente do ato de concentração).

Tabela 2 – Participações da Sadia e da Perdigão no Mercado de Compra de Frangos para Abate* - 2009

Empresa	RS	SC	MT	GO
Perdigão	10%-20%	10%-20%	40%-50%	0%-10%
Sadia	20%-30%	20%-30%	50%-60%	40%-50%
Outros	60%-70%	60%-70%	0%-10%	40%-50%
Total Requerentes	40%-50%	30%-40%	90%-100%	50%-60%

Fonte: BRASIL, 2011a. * Percentual de cabeças abatidas.

A avaliação dos efeitos negativos da operação decorrentes da elevada participação das requerentes na compra, conforme demonstram os dados acima, foi realizada a partir de três passos: (i) primeiro, avaliou-se se Sadia e Perdigão possuíam, de fato poder de compra; ou seja, se não havia outros compradores ou mercados para os quais os criadores poderiam ofertar seus produtos (tipos diferentes de carne in natura, como, por exemplo, frango e peru), caso as Requerentes reduzissem o preço de compra de forma a comprometer a lucratividade no segmento *upstream*²⁹; (ii) segundo, havendo poder de compra, apurou-se se as empresas possuíam incentivos para exercê-lo e, havendo os incentivos, se eles foram aumentados em função da operação; (iii) por fim, caso as duas etapas fossem ultrapassadas, realizar-se-ia a análise da probabilidade de exercício de poder de mercado (basicamente, condições de entrada e rivalidade), mas focando a análise no poder de compra.

Para avaliar a capacidade dos criadores em desviar sua oferta (primeiro passo), inicialmente se analisou as condições contratuais entre as empresas e seus fornecedores. Observou-se, de início, que os contratos poderiam ser encerrados a qualquer tempo por ambas as partes, sem ônus. Assim, a troca de comprador era juridicamente possível, fato necessário para a possibilidade de deslocamento na oferta dos produtos. A avaliação de cada mercado individual revelou que havia outros concorrentes, em cada um dos mercados afetados, a uma distância inferior ao raio definido para frangos e suínos, que poderiam atender ao desvio de oferta de produtos. Esse ponto é importante, pois os dados foram calculados por estado por não estarem disponíveis em níveis inferiores (como por município ou por grupamento de municípios). Para o mercado de suínos, como o raio era 350 km, o dado estadual foi uma aproximação razoável. Contudo, no mercado de frangos, cujo raio é de 150 km, poderia não haver empresas compradoras dentro dessa distância.

Apesar da preocupação, nos estados afetados (com exceção de Mato Grosso) existiam concorrentes dentro dos raios definidos que poderiam atender ao desvio de oferta dos produtores, caso as Requerentes tentassem exercer um possível poder de compra. Por exemplo, no mercado de suínos em Santa Catarina, onde Sadia e Perdigão passariam a deter de 20% a 30% da compra, haveria ainda 70% a 80% de mercado para os quais os criadores poderiam ofertar seus produtos. E, dentro do raio de 350 km, havia as empresas Aurora, Seara, Riosulense/Pamplona e Mabella como possíveis compradoras.

Dois fatores, no entanto, poderiam relativizar a possibilidade de desvio para outros compradores: a existência de custos de transação para a mudança de comprador e a necessidade de capacidade ociosa ou de ampliação da capacidade instalada das concorrentes. Como existia pelo menos um mercado no qual não havia possibilidade de desvio de oferta, o relator optou por avaliar os incentivos das Requerentes para o exercício do poder de compra. Esse mercado era Mato Grosso, no qual Sadia e Perdigão deteriam, em conjunto, de 90% a 100% da compra de frangos no estado.

As requerentes argumentavam que o modelo de integração entre as empresas e os criadores era pré-existente à operação, não havendo nexo de causalidade entre o ato de concentração e o

²⁹ Criadores de frango *in natura*.

aumento do poder de compra. Ou seja, as empresas já seriam monopsonistas, não havendo mudanças de incentivos com a operação. Para avaliar esse ponto, foram enviados ofícios aos criadores de frango da Sadia de Mato Grosso, entre outras questões, perguntando se a Perdigão seria uma opção de desvio viável, caso a Sadia reduzisse os preços de forma a comprometer seus lucros (por óbvio, a pergunta endereçada para os criadores da Perdigão questionava a viabilidade de desvio para a Sadia). As respostas revelaram que os criadores não achavam que a outra empresa era uma opção viável, seja por causa da distância em relação à outra unidade abatedora (apesar de estar dentro do raio) ou por conta do bom relacionamento com a empresa integrada, não havendo necessidade de mudança. No geral, os criadores eram favoráveis à operação e confiavam no histórico de relacionamento com as empresas³⁰.

Esse último ponto reforçava o argumento de algumas associações, como a AVIPAR (Sindicato das Indústrias de Produtos Avícolas do Estado do Paraná), UBABEF (União Brasileira de Avicultura) e ACAV (Associação Catarinense de Avicultura), que ressaltavam a interdependência entre os criadores e as empresas, e ao fato de criadores de sistemas distintos não concorrerem entre si. Exemplo dessa inter-relação são os “Contratos de Terminação”³¹.

Os criadores dependem das empresas, pois elas são sua única opção de compra (dentro do sistema de integração de cada um) e as empresas também dependem dos criadores, pois havia necessidade de um fluxo contínuo de animais para abate de alta qualidade a um baixo custo, já que parte importante da produção também é exportada. Provavelmente, o exercício de um poder de compra por parte da Sadia ou da Perdigão seria prejudicial às próprias empresas requerentes do ato de concentração, pois poderia haver comprometimento na qualidade do produto e redução da oferta. Como o raio de compra é reduzido, a substituição de vários criadores não seria tão simples.

Assim, concluiu-se que não havia nexo de causalidade entre a operação e o aumento da possibilidade de exercício de poder de compra mesmo em Mato Grosso, pois as empresas já eram monopsonistas na sua relação com os criadores de frango. Além disso, o argumento de interdependência entre os dois lados da relação também foi ampliado para os outros estados, pois, além da possibilidade de desvio, as empresas seriam prejudicadas no caso de um exercício de poder de monopólio³².

5. Fischer-Citrovita

5.1.A Operação

Em maio de 2010, a Citrovita Agroindustrial Ltda., pertencente ao Grupo Votorantim, e a Fischer S.A. Comércio, Indústria e Agricultura, empresa do Grupo Fischer, assinaram acordo para fusão de seus ativos para a criação da maior empresa de suco de laranja concentrado do mundo. Como parte substancial de sua produção era destinada à exportação, as preocupações do CADE se

³⁰ A cessão da carteira de fornecimento para outra empresa, devido ao remédio aplicado, gerou tensão entre os criadores, pois estes temiam que o bom relacionamento existente com a Sadia e a Perdigão não permanecesse.

³¹ “Nesses contratos, chamados de ‘Contratos de Terminação’, os criadores recebem os animais e ficam responsáveis pela engorda. Estando pronto para o abate, o animal é entregue às plantas de abate das Requerentes, que, entre outras coisas, são responsáveis, por exemplo, pelo fornecimento de insumos aos criadores, como genética, os próprios animais, nutrição, medicamentos e uma série de exigências de padronização e qualidade” (BRASIL, 2011a).

³² O relator também ressaltou que as conclusões não significavam que inexistem problemas concorrenciais no setor. A interdependência entre os agentes era anterior a operação e, caso venham a ocorrer problemas decorrentes dessa dependência, ela não guarda causalidade com o ato de concentração.

concentraram no poder de compra que a nova empresa poderia deter na aquisição da laranja dos produtores nacionais. Dessa forma, foi inicialmente assinado um APRO³³³⁴, cujo principal objetivo era impedir que as empresas atuassem de forma conjunta no mercado interno de suco de laranja, o que incluía a compra da laranja *in natura*³⁵.

A análise da cadeia produtiva revelou a sobreposição de algumas atividades e produtos entre as duas empresas que foram divididos da seguinte forma: (i) laranja *in natura*, (ii) suco de laranja; (iii) outros derivados da produção de suco de laranja³⁶ e (iv) logística de distribuição do concentrado de laranja. De início não foi aprofundada a análise dos outros derivados da produção de suco de laranja, pois se concluiu que, entre outros motivos, a dinâmica dos mesmos estava relacionada com a produção de suco de laranja. Assim, a análise competitiva do mercado de suco serviria como *proxy* para a análise dos derivados. Na logística de distribuição, as informações permitiram concluir pela ausência de prejuízos à concorrência decorrentes da operação nesse segmento.

Assim, aprofundou-se a avaliação nas atividades relacionadas à laranja *in natura* e ao suco de laranja. Para o suco, foram definidos os mercados relevantes produto de Suco de Laranja Concentrado Congelado (SLCC) e Suco de Laranja Não Derivado de Concentrado (NFC), sendo ambos de abrangência nacional. Embora parte substancial da produção das empresas fosse voltada para exportação, praticamente não havia importação de suco de laranja concentrado e era improvável que fosse ocorrer importações motivadas por um aumento no preço interno dos produtos. Como não havia sobreposição horizontal entre as duas empresas requerentes no NFC (a Citrovita não produzia este produto), a análise da oferta de limitou ao SLCC.

Os dados revelaram que as Requerentes deteriam participação conjunta de 20%-30% na oferta de SLCC, o que demandou o prosseguimento para a análise de entrada e rivalidade nesse mercado³⁷. Não obstante a entrada de concorrentes tenha sido considerada incapaz de dirimir problemas concorrenciais (principalmente devido à ausência de perspectivas de crescimento no consumo de suco de laranja concentrado nos próximos anos, o que impactou na probabilidade e suficiência da entrada), a rivalidade se mostrou elemento suficiente para afastar preocupações concorrenciais na oferta de SLCC. Os argumentos empregados foram: (i) capacidade ociosa dos concorrentes, que poderiam atender a um desvio de demanda dos clientes da Fischer e da Citrovita decorrente de um exercício de poder de mercado dessas empresas; (ii) poder de barganha dos engarrafadores, como Coca Cola e Ambev (que poderiam se contrapor ao poder de compra das

³³ O APRO – Acordo de Preservação de Reversibilidade da Operação – é um acordo celebrado entre o CADE e as empresas envolvidas em um determinado ato de concentração no qual há fortes evidências de problemas concorrenciais. No Acordo são estabelecidas cláusulas que permitem a reversibilidade da operação, caso os problemas concorrenciais antevistos sejam, de fato, confirmados. Caso a empresa se negue a celebrar o APRO, o CADE pode adotar uma medida cautelar com a mesma finalidade. Na operação envolvendo a Fischer e a Citrovita, o APRO teve como objetivo manter em separado as estruturas das empresas envolvidas na aquisição de insumos, pois a preocupação inicial se concentrava na possibilidade de exercício de poder de compra. Com a vigência da Lei 12.529/11 este instrumento não é mais necessário, pois a análise das operações passou a ser prévia.

³⁴ Também foi assinado um APRO na operação envolvendo a Sadia e a Perdigo, mas a preocupação concorrencial era mais ampla, não se restringindo ao poder de compra.

³⁵ BRASIL, 2011c. Os dados da presente seção têm como base o voto do relator envolvendo as empresas Fischer e Citrovita.

³⁶ Farelo de polpa, polpa, limoneno, terpero, óleo essencial, essências e álcool.

³⁷ São barreiras à entrada: custos irrecuperáveis, economias de escala ou escopo, fidelidade do consumidor à marca, direitos de propriedade, barreiras regulatórias, nível de integração da cadeia produtiva, capacidade e possibilidade de reação dos agentes do mercado. Já a rivalidade é afetada pelos seguintes fatores: características dos produtos (homogêneo ou diferenciado), capacidade instalada e ociosa das concorrentes, concorrência via preço, qualidade, inovação, entre outros. (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SEAE, 2001).

Requerentes); e (iii) concorrência entre o suco de laranja e os demais sabores, que vêm ganhando espaço na preferência do consumidor. Esses fatores, ao serem avaliados em conjunto, foram considerados indicativos satisfatórios de rivalidade nesse mercado.

A definição do mercado relevante produto e geográfico para a laranja *in natura* foi mais complexa porque havia divergência quanto ao mercado produto (laranja no geral ou divisão entre laranja para consumo industrial e laranja para mesa) e geográfico (mercado nacional ou local)³⁸. Para a definição da laranja como mercado produto único, pesaram a grande quantidade de fontes (Universidades, empresas, clientes) que apontavam a possibilidade de substituição das principais laranjas produzidas pelos citricultores nos mercados de mesa e industrial³⁹. Embora sinalizassem a existência de um deságio quando uma variedade mais adequada para um consumo (industrial, por exemplo) era ofertada em outro mercado (como o de mesa), não se verificou que esse deságio era suficiente para a divisão em dois mercados distintos. Apesar disso, a existência desse deságio foi levada em consideração nas etapas posteriores do voto⁴⁰.

Para a definição geográfica, dois fatores foram mais significativos para a definição do mercado como local: (i) o fato de o Cinturão Citrícola de São Paulo concentrar quase a totalidade das compras de laranja das Requerentes e da venda de laranja dos citricultores situados na região, e (ii) o baixo valor-peso da laranja, o que torna caro o transporte do produto a grandes distâncias.

Dadas essas definições, haveria sobreposição horizontal na produção de laranja *in natura*, integração vertical entre a laranja *in natura* e suco de laranja concentrado, e possibilidade de exercício de poder de compra decorrente da grande participação das empresas na compra do fruto. As preocupações quanto à sobreposição e a integração vertical foram descartadas, principalmente, pelo argumento da produção de laranja própria da Fischer e da Citrovida ser para uso cativo (e anterior à fusão), não havendo, dessa forma, nexo de causalidade entre a operação e a possibilidade de fechamento de mercado para os demais concorrentes das Requerentes e para os citricultores. Já o poder de compra foi analisado de forma mais detalhada, conforme descrito a seguir.

5.2. Análise do Poder de Compra na Aquisição de Laranja *in Natura*

A tabela 3 abaixo revela a participação de mercado da Fischer e da Citrovida na aquisição de laranja *in natura* originada do Cinturão Citrícola do Estado de São Paulo. Pelo que se observa, as duas empresas passariam a deter de 40% a 50%⁴¹ da laranja vendida na região, que é responsável por mais de 90% da produção nacional destinada à fabricação de suco de laranja. O Cinturão é formado pelas regiões Nordeste, Norte, Centro, Sul e Castelo do Estado de São Paulo, mais parte do Triângulo Mineiro.

³⁸ A divergência ocorria entre a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), as Requerentes, a Associação Brasileira de Citricultores (Associtrus, que entrou como impugnante) e a própria jurisprudência do CADE.

³⁹ As principais variedades cultivadas no cinturão citrícola paulista são as seguintes: valência e natal (variedades tardias), pera (meia estação), rubi, westin, pineapple e hamilin (todas precoces). Além do período de cultivo, há diferenças entre elas quanto à produtividade para a produção do concentrado de suco de laranja e no gosto do consumidor, que prefere (e paga mais) por algumas variedades (BRASIL, 2011c).

⁴⁰ O deságio foi considerado na análise da possibilidade de desvio de oferta pelo citricultor entre o mercado voltado para processamento (indústria) e para o mercado de mesa (consumidor final).

⁴¹ Os dados estão em faixas de 10% porque foram considerados confidenciais pelo Relator.

Tabela 3 – Evolução da Estrutura do Mercado de Compra de Laranja *in Natura* Proveniente do Cinturão Citrícola de SP (%)

Empresa	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Cutrale	20-30	20-30	20-30	20-30	20-30
Fisher	20-30	20-30	20-30	20-30	20-30
Citrovita	10-20	20-30	20-30	20-30	10-20
Coinbra-Frutesp	10-20	10-20	10-20	10-20	10-20
Outros (Indústria)	0-10	0-10	0-10	0-10	0-10
Outros (Mesa)	10-20	10-20	10-20	10-20	10-20
Total	100	100	100	100	100

Fonte: BRASIL, 2011c.

Para a análise da possibilidade de exercício do poder de compra, empregou-se análise semelhante à empreendida no voto Sadia-Perdigão. Ou seja, primeiro avaliou-se se as empresas detinham poder de compra e eram capazes de exercê-lo. Depois, havendo condições de exercê-lo, se as empresas possuíam incentivos para isso e se esses incentivos se modificavam com a operação. Por fim, havendo poder de compra e incentivos para exercê-lo, far-se-ia a análise da probabilidade de exercício de poder de mercado, mas com foco na compra de laranja *in natura*.

Pela tabela 3, infere-se que as empresas possuem percentual de compra suficiente para influenciar o preço do produto. Para se avaliar se essa influência era alta (elevado poder de compra) ou baixa (insuficiente para prejudicar os produtores), verificaram-se outros três elementos: (i) alternativas de desvio da oferta de laranja, (ii) influência dos estoques de SLCC; e (iii) existência de assimetria de informação entre as partes. O mercado de mesa e os concorrentes das empresas requerentes, especialmente a Coinbra-Frutesp e a Cutrale, eram possíveis alternativas para o desvio das vendas. Exportar o fruto *in natura* não foi incluído como uma opção devido às dificuldades existentes para a exportação da fruta, como o baixo valor/peso da laranja, restrições sanitárias e o elevado nível de exigência do mercado externo.

Aprofundando-se a análise, verificou-se que a capacidade ociosa das concorrentes seria muito baixa para atender a um desvio da oferta de laranja produzida pelos citricultores para as Requerentes. O mercado de mesa também não se mostrou uma opção viável, pois a demanda de laranja pelo consumidor é inelástica⁴²⁴³. Um grande desvio no curto prazo para esse mercado deprimiria o preço do produto, trazendo fortes prejuízos ao citricultor. Além disso, tanto a Fischer como a Citrovita mantinham elevados volumes de estoque de SLCC, o que reduziria o impacto do desvio. Embora houvesse justificativas econômicas para os estoques, como a necessidade de cumprimento dos contratos nos meses onde não há produção de SLCC e a redução da volatilidade na oferta ao longo dos anos, a manutenção dos estoques aumentava o poder de negociação das empresas, pois elas poderiam retardar o processo de compra de laranja em busca de melhores preços. Como a laranja *in natura* é perecível e os estoques de SLCC têm validade de 3 anos (enquanto o de NFC tem validade de 18 meses), os citricultores estavam em desvantagem na negociação sob este aspecto.

Por fim, também se observou a existência de elevada assimetria de informação entre os citricultores e as empresas processadoras, com larga vantagem para as últimas. Há uma série de informações, como custo médio de fabricação do suco de laranja, estoque de suco de laranja produzido no país e previsão de exportação de suco, que somente estão disponíveis para as

⁴² Conforme estudo com dados da PNAD citado no voto.

⁴³ Ou seja, reduções no preço da laranja não aumentam de forma significativa o consumo do produto.

empresas⁴⁴. Por todos esses motivos – ausência de alternativas de desvio de oferta para os citricultores, existência de elevados estoques de suco de laranja concentrado e elevada assimetria de informação, o Relator concluiu pela existência de poder de compra das Requerentes em relação aos citricultores.

A análise da existência de incentivos para o exercício do poder de compra se mostrou complexa devido ao histórico de conflitos entre os citricultores e as empresas. A saída de produtores da atividade citrícola ao longo dos anos foi apontada pela Associtrus⁴⁵ como efeito direto do dano causado pelo poder de compra das empresas, o que supostamente demonstraria a necessidade de reprovação da fusão. O número de produtores do Cinturão Citrícola foi reduzido de aproximadamente 26 mil, na safra 95/96, para cerca de 12 mil na safra de 2009. Entretanto, a análise empreendida pelo voto concluiu que são vários os motivos causadores das dificuldades do setor citrícola, estando entre os principais a ocorrência de pragas e doenças, a instabilidade do preço, a diferença de produtividade entre os produtores e a baixa remuneração paga pela laranja em comparação com os aumentos dos custos suportados pelos produtores. Desses problemas, somente este último poderia ser atribuído, em alguma medida, à indústria.

Segundo o voto, o resultado dessa disputa é a saída de pequenos citricultores para outras culturas mais rentáveis, como a cana-de-açúcar. Essa possibilidade reduziria o incentivo das Requerentes em exercer o poder de compra, pois a indústria de suco não teria interesse na redução da oferta de laranja, pois isso ocasionaria aumento do preço do insumo e, dessa forma, aumento dos custos de produção. Como as Requerentes exportam grande parte de sua produção, essa elevação traria perda de competitividade no mercado externo. Essa “dependência”, contudo, acaba sendo relativizada pela crescente integração vertical à montante da indústria de suco de laranja; ou seja, a plantação própria inibiria a possibilidade de redução da oferta, não criando óbice ao exercício do poder de compra. Assim, de acordo com o voto, a verticalização poderia prejudicar o tênue equilíbrio entre os citricultores e as Requerentes⁴⁶.

A análise da probabilidade de entrada na oferta de SLCC já havia revelado que a entrada de outras empresas que pudessem tornar possível o desvio de oferta de laranja era improvável. Assim, foi necessário avançar para as outras etapas de análise.

Além da possibilidade de prejuízo ao produtor, o voto também concluiu, em tópico específico, pela possibilidade de dano ao consumidor decorrente do exercício do poder de compra devido ao risco de redução da oferta de laranja, o que elevaria o preço do suco ao produtor final.

⁴⁴ O voto identificou que algumas dessas informações seriam sigilo de negócio, o que seria motivo suficiente para a sua não disponibilização. Entretanto, haveria uma série de informações que poderiam auxiliar no planejamento dos citricultores, além de aumentar o poder de barganha desses, o que foi, inclusive, objeto da restrição negociada pelo CADE junto às requerentes desse ato de concentração.

⁴⁵ Associação Brasileira de Citricultores.

⁴⁶ De acordo com o relator, não há evidências que o aumento da verticalização possa gerar ganhos de eficiência que justifiquem os elevados investimentos necessários para a sua realização. Contudo, o aumento desse processo certamente aumenta o poder de negociação das empresas junto aos produtores. “As Requerentes afirmam que a verticalização em direção à produção de laranja enseja elevados custos de capital imobilizado e demanda custos de gerenciamento da atividade agrícola que também são significativos. Apesar disso, *apontam como uma das justificativas para a verticalização de forma parcial a redução da dependência da firma junto aos produtores*, o que vem ao encontro da preocupação concorrencial aqui exposta”. (...) “Até um determinado nível a integração vertical permite um poder de barganha junto ao produtor, pois a indústria pode empregar a produção própria enquanto ocorre a negociação. Maiores níveis de verticalização implicam a internalização dos riscos inerentes à atividade agrícola, como quebras de safra, doenças e pragas, além de investimentos para aumento da produtividade (pois, caso contrário, será melhor adquirir no mercado, tornando ocioso o investimento feito). Ou seja, o aumento da verticalização não pode ser considerado condição suficiente para reduzir os efeitos decorrentes da redução da oferta de laranja para o consumidor”. (BRASIL, 2011c).

Embora houvesse rivalidade no mercado de suco de laranja, uma redução na oferta total de laranja afetaria toda a indústria, que seria forçada a elevar os preços. Além disso, não havia evidência de que o aumento da verticalização, por si só, pudesse contrabalançar toda a redução da oferta.

Avaliou-se também a possibilidade de exercício de poder coordenado. Ainda que a estrutura de mercado possibilitasse a coordenação, o mercado já era propício a coordenação desde antes da operação, sendo que o aumento de concentração (4 para 3 grandes empresas) foi compensado pelo aumento significativo na assimetria das firmas (a líder passou a ser 3 vezes maior que a terceira).

As Requerentes apresentaram as eficiências decorrentes da operação, que foram analisadas no voto. Concluiu-se que, embora significativas, elas beneficiariam preponderantemente o consumidor externo, já que mais de 95% da produção das empresas destinavam-se à exportação. Como a repartição das eficiências obtidas é critério definido pela lei⁴⁷ como necessário para consideração das mesmas, elas não foram consideradas suficientes para aprovar a operação sem restrições.

Ao final, avaliou-se, então, a existência de remédios que pudessem afastar as preocupações concorrenciais decorrentes da fusão sem prejudicar as eficiências geradas ou interferir no mercado de suco concentrado, que não apresentava problemas concorrenciais. Os remédios foram negociados em conjunto com a Fischer e com a Citrovita, sendo assinado um termo de compromisso de desempenho - TCD com validade variável a depender da restrição. Em linhas gerais, buscou-se aumentar o poder de barganha dos citricultores e reduzir o poder de compra das empresas por meio de duas medidas: (i) abertura de uma série de informações para os produtores e (ii) proibição do aumento da verticalização. Ou seja, buscou-se reduzir a assimetria de informação entre as partes e aumentar a interdependência no setor.

Como as obrigações se limitam à Citrovita e à Fischer, objetivou-se criar um mecanismo de incentivo para que as duas fomentem e se empenhem na criação de uma associação formada por representantes dos produtores de laranja e representantes da indústria de suco de forma a beneficiar o citricultor e a própria indústria. Essa associação já foi objeto de tentativas anteriores, usualmente sendo chamada de Consecitrus. A Consecitrus seria uma associação nos moldes da Consecana⁴⁸, cuja dificuldade para efetivação estava na divergência entre as propostas dos citricultores e da indústria. As restrições impostas no TCD poderiam ser interrompidas caso o Consecitrus entrasse em vigor. Caberia ao CADE avaliar se as preocupações levantadas pelo voto estariam sanadas dentro dos moldes do Consecitrus criado.

6. Convergências e Ddissonâncias

Nos dois tópicos anteriores buscou-se resumir as análises efetuadas sobre o poder de compra nos extensos votos envolvendo as empresas Sadia-Perdigão e Fischer-Citrovita para uma análise dos seus pontos comuns e divergentes. Embora tenha sido empregada mesma metodologia de análise, as conclusões foram inversamente proporcionais às participações de mercado encontradas. Isso é mais evidente pelo fato de que a operação envolvendo a Sadia-Perdigão não apresentou problemas no poder de compra, mesmo tendo um dos mercados com 90%-100% de participação das Requerentes na compra (Mato Grosso). Na operação da Fischer-Citrovita, embora as empresas detivessem 40%-

⁴⁷ De acordo com o artigo 54, § 1º, da Lei 8.884/1994, que foi incorporada no artigo 88, § 6º, da Lei 12.529/2011, os benefícios derivados das eficiências alcançadas devem ser repartidas com os consumidores. Contudo, no ato de concentração envolvendo a Fischer e a Citrovita, mesmo que os ganhos de eficiências fossem repartidos, os consumidores beneficiados seriam os residentes dos países no qual o produto é exportado. Já os consumidores nacionais, que sofreriam os efeitos negativos da concentração, praticamente não seriam beneficiados.

⁴⁸ Conselho dos Produtores de Cana-de-Açúcar, Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo.

50% da compra, foi necessária a imposição de restrições para a aprovação da fusão. Três diferenças foram cruciais para esse resultado: (i) o diferente histórico envolvendo os dois mercados, (ii) as distintas relações contratuais entre as empresas e os produtores e (iii) as diferentes perspectivas de mercado.

O histórico de conflito entre as processadoras de laranja e os citricultores revelava a dificuldade de negociação entre as duas partes acerca do preço do insumo e a falta de confiança dos produtores em relação a qualquer ação da indústria que pudesse provocar maior concentração no mercado. A Associtrus, impugnante no processo, admitia a geração de eficiências decorrente da fusão, mas pedia a reprovação total da operação, mesmo pedido feito nas recentes operações envolvendo grandes empresas do setor⁴⁹. Dada a desconfiança que envolve o setor, não era possível concluir que soluções negociadas, como o Consecitrus, pudessem ser criadas espontaneamente, no curto prazo, e de forma a remediar os problemas existentes no setor.

Situação diversa se apresentava no mercado de frangos e suínos. Não obstante houvesse algumas divergências entre os criadores de suínos e frangos e as empresas, o setor não apresentava histórico de sérios conflitos derivados da compra de insumos. Nos mercados relevantes da operação, a principal preocupação dos criadores se referia à demora na decisão, pois criava incerteza quanto à situação futura dos integrados.

As relações contratuais também divergiam substancialmente nas duas operações. No mercado de compra de laranja *in natura*, há diversos arranjos contratuais de curto, médio e longo prazo, de forma fixa ou variável com o valor de venda do suco de laranja no mercado. Não havia confiança, entre os citricultores, que o preço pago pela laranja fosse justo em relação ao que as empresas obtinham na venda de suco de laranja no mercado externo, o que é reflexo também de assimetria de informação. Além disso, a existência de pomares próprios reduzia a dependência da indústria em relação aos citricultores, aumentando a resistência desses quanto às práticas das empresas.

No caso de Sadia e Perdigão com seus fornecedores de frangos e suínos, o arranjo contratual revelava a interdependência entre as partes. As empresas fornecem os animais, ração, medicamentos e outros itens necessários à criação dos animais. Com isso, elas acompanham e exigem qualidade e eficiência do produto. A existência de um conflito decorrente da remuneração paga não é desejada por qualquer das partes: os criadores dependem das respectivas empresas para os quais são fornecedores, ao mesmo tempo em que as empresas necessitam que os criadores mantenham níveis adequados de qualidade para a venda no mercado interno e externo. Como Sadia e Perdigão não eram verticalizadas na criação de animais – embora os sistemas de integração, como o próprio nome diz, seriam quase estruturas verticalizadas – não havia a pressão existente na citricultura dos produtores dos insumos concorrerem com as próprias empresas para as quais são fornecedoras.

A expectativa quanto ao crescimento do mercado também foi elemento importante na diferenciação dos dois casos. Apesar de não explicitado nos votos, as taxas de crescimento passadas e futuras explicam parte das dificuldades de relacionamento entre as empresas e os produtores. O consumo de suco de laranja vem apresentando taxas negativas de crescimento nos últimos anos entre os principais países consumidores e as perspectivas no curto prazo não são muito animadoras⁵⁰. Em um ambiente de ausência de crescimento e grande instabilidade do preço, a manutenção das margens ao longo do tempo se torna mais difícil. Isso potencializa conflitos distributivos dentro da cadeia

⁴⁹ Divisão dos ativos relacionados ao setor de laranja da Cargill Agrícola S/A pelas empresas Sucocítrico Cutrale Ltda. e Fischer S.A. Agroindústria.

⁵⁰ Houve uma redução no consumo de laranja no Brasil de 8% entre 2003 e 2009. No mundo, a retração foi de 6% no mesmo período (NEVES, 2010).

produtiva, criando um ambiente de mútua desconfiança entre os agentes. Nesse contexto, movimentos que aumentem o poder de barganha de um lado da relação tendem a serem vistos como possibilidade de redução ainda maior das margens do agente do lado oposto.

Diferentemente da situação descrita acima, a venda de alimentos processados à base de carne vem crescendo a taxas significativas⁵¹, e as perspectivas eram favoráveis para os anos seguintes. Nesse ambiente de crescimento, a disputa pelo aumento das margens é menor, pois há condições de ambos os agentes serem beneficiados. Além disso, as empresas Sadia e Perdigão eram as duas únicas empresas do setor que conseguiam conciliar preço e margens mais altos que os concorrentes com grande volume de vendas. É possível que o conflito possa existir em outras empresas que não alcancem níveis semelhantes de eficiência e lucratividade das Requerentes. No entanto, no caso em apreço, as condições para a existência de conflito eram muitos menores, independente da participação de mercado das empresas no mercado de compra, como se revelou na avaliação empreendida no voto.

7. Conclusão

A descrição de alguns importantes casos envolvendo o poder de compra pelo Cade revela que não havia uma linha de análise definida sobre o tema. Embora os votos revelassem uma preocupação quanto à possibilidade de danos ao consumidor decorrente do exercício do poder de compra, não havia maior aprofundamento analítico sobre o tema até recentemente. Esse maior aprofundamento foi observado na análise empreendida nos casos Sadia-Perdigão e Fischer-Citrovita, nos quais é possível destacar duas importantes contribuições para a compreensão do tema no Brasil.

Primeiro, a metodologia adotada no voto Sadia-Perdigão, seguindo o conhecimento acumulado da literatura e jurisprudência estrangeira, serviu de base para a análise da operação envolvendo as empresas Fischer e Citrovita. Nos dois casos as etapas adotadas foram as seguintes: (i) definição da existência ou não de poder de compra pelas Requerentes; (ii) concluindo-se pela existência do poder de compra, necessidade de avaliação do incentivo das empresas em exercê-lo e (iii) caso ultrapassada as etapas anteriores, análise da probabilidade de exercício de poder de mercado, mas focalizando a avaliação no exercício do poder de compra. É provável que a metodologia possa ser replicada com êxito em outros casos envolvendo empresas do setor de agronegócio. Contudo, é necessário que a mesma seja testada em outros setores para a confirmação de sua adequação em diferentes situações mercadológicas.

Segundo, a descrição da investigação empreendida nos dois votos demonstrou que dois indicadores geralmente empregados nesse tipo de análise – participação de mercado na compra e possibilidade de desvio da demanda para outros agentes – não foram decisivos para o desfecho dos casos. A jurisprudência nacional basicamente se limitava a esses dois indicadores. Embora importantes em casos mais simples, em operações mais complexas as análises de outras variáveis são fundamentais para o resultado da avaliação. Nas duas operações, o histórico do mercado, as relações contratuais entre as empresas e os produtores e as perspectivas de mercado foram elementos importantes no desfecho dos votos. Futuros atos de concentração de maior complexidade provavelmente também demandarão a análise dessas variáveis para sua conclusão quanto aos efeitos da maior concentração na compra de insumos. Por essas contribuições, os dois casos ora analisados servirão de importantes ferramentas para casos futuros do Cade envolvendo a temática sobre o poder de compra.

⁵¹ De 4% a 15% ao ano, a depender do produto (BRASIL, 2011a).

8. Referências

- BRASIL (1995) CADE. *Processo Administrativo n. 08000.012720/1994-74*. Representantes: Associação Brasileira de Citricultores (Associtrus), Associação dos Citricultores do Estado de São Paulo (ACIESP). Representadas: Bascitrus Agro-Industrial S.A. e Outras. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Neide Teresinha Malard. DF, 17 outubro 1995.
- _____ (2001). Ministério da Fazenda. SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE). *Guia para análise econômica de atos de concentração horizontal*. Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, 1º de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/guias. 2001>.
- _____ (2003) CADE. *Ato de Concentração n. 08012.006976/2001-58*. Requerentes: BR Participações e Empreendimentos, G. Barbosa e Cia. Ltda., Serigy Participações e Empreendimentos Ltd. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Cleveland Prates Teixeira. DF, 17 dezembro 2003.
- _____ (2004). CADE. *Ato de Concentração n. 08012.00001/2001-16*. Requerentes: General Motors Corporation, Ford Motor Company, Renault S/A, Nissan Motor Co., Oracle do Brasil Sistemas Ltda., DaimlerChrysler AG., e Commerce One Inc. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Cleveland Prates Teixeira. DF, 16 junho 2004.
- _____ (2006a) CADE. *Ato de Concentração n. 08012.006008/2005-75*. Requerentes: Diagnósticos da América S/A e Laboratório Frischmann Aisengart S/A. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Luiz Fernando Schuartz. DF, 16 agosto 2006.
- _____ (2006b). CADE. *Processo Administrativo n. 08012.002493/2005-16*. Representantes: Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Representadas: Indústria e Comércio de Carnes Minerva Ltda. e outros. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Luiz Fernando Schuartz. DF, 16 agosto 2006.
- _____ (2010). CADE. *Ato de Concentração n. 08012.010968/2008-82*. Requerentes: Diagnósticos da América S.A. e Maxidiagnósticos Participações Ltda. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: César Alves Costa de Mattos. DF, 03 novembro 2010.
- _____ (2011a). CADE. *Ato de Concentração n. 08012.004423/2009-18*. Requerentes: Perdigão S.A. e Sadia S.A. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. DF, 08 junho 2011.
- _____ (2011b). CADE. *Ato de Concentração n. 08012.004423/2009-18*. Requerentes: Perdigão S.A. e Sadia S.A. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Voto-vista: Ricardo Ruiz Machado. DF, 13 julho 2011.
- _____ (2011c). CADE. *Ato de Concentração n. 08012.005889/2010-74*. Requerentes: Fischer S/A Comércio, Indústria e Agricultura, e Citrovita Agro Industrial Ltda. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. DF, 14 dezembro 2011.
- _____ (2012). CADE. *Ato de Concentração n. 08012.004168/2012-47*. Requerentes: Lojas Insinuante Ltda. e Ricardo Eletro Divinópolis Ltda. Órgão Formalizador: Secretaria de Direito Econômico. Relator: Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. DF, 25 abril 2012.
- DOBSON, Paul; WATERSON, Michael; CHU Alex (1998). *The Welfare Consequences of the Exercise of Buyer Power*. Office of Fair Trading, Research Paper 16, Sept 1998.
- EALR, V. 4, nº 2, p. 295-314, Jul-Dez, 2013

- DOBSON, Paul (2005). *Exploiting Buyer Power: Lessons From The British Grocery Trade*. Antitrust Law Journal, n. 2.
- GORDILHO JR., Mario S. R. (2012). *Análise do poder de compra no mercado de varejo de bens duráveis: desafios para o Novo CADE*. Boletim Latino Americano de Concorrência. Nº 31, março de 2012.
- NEVES, Marcos Favas (coordenador) (2010). *O retrato da citricultura brasileira*. CitrusBR, 2010.
- OCDE (2002). *Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying and Joint Sellig*. Policy Roundtables.
- OCDE (2008). *Monopsony and Buyer Power*. Policy Roundtables.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND THE FEDERAL TRADE COMMISSION (DoJ and FTC) (2010). *Horizontal Merger Guidelines*. Issued in August 19, 2010. Disponível em: <<http://www.ftc.gov/os/2010/08/100819hmg.pdf>>).